

Aan de raad van de Gemeente Oosterhout
Slotjesveld 1
4902 ZP Oosterhout

Datum 16 mei 2023

Onderwerp verzoek instemming statutenwijziging Delta-onderwijs

Geachte Raad,

Stichting Delta-onderwijs (nader te noemen: Delta-onderwijs) vormt het schoolbestuur van zeventien basisscholen, een school voor speciaal basisonderwijs en een school voor praktijkonderwijs in de gemeente Oosterhout. Het betreft openbare en katholieke scholen. Delta-onderwijs is een zogenaamd samenwerkingsbestuur¹.

Statutenwijziging

De gemeente Oosterhout heeft de instandhouding van het openbaar onderwijs overgedragen aan Delta-onderwijs. Die overdracht is omgeven met een aantal wettelijke waarborgen in verband met de grondwettelijke verantwoordelijkheid van de gemeente m.b.t. het openbaar onderwijs. Een van deze waarborgen betreft de wijziging van de statuten van Delta-onderwijs. De statuten van Delta-onderwijs kunnen slechts worden gewijzigd na instemming van de gemeenteraad van Oosterhout.

Delta-onderwijs is voornemens haar statuten te wijzigen en wendt zich daarom tot uw raad met een instemmingsverzoek.

We hechten er aan u te informeren over aanleiding en inhoud van de statutenwijziging.

Aanleiding

De huidige statuten van Delta-onderwijs dateren van 24 juni 2009 en zijn aan modernisering toe. In dat licht brengen wij u het volgende onder de aandacht.

- In de voorbije 14 jaren is de onderwijswetgeving (sectoren PO en VO) op diverse onderdelen aangepast wat maakt dat de statuten op onderdelen niet meer in overeenstemming zijn met de wetgeving.
- Op 1 juli 2021 is de Wet bestuur en toezicht rechtspersonen (WBTR) grotendeels in werking getreden. De WBTR voorziet in maatregelen om de kwaliteit van bestuur en toezicht bij o.a. stichtingen te verbeteren. De voor de statuten van Delta-onderwijs meest relevante verplichtingen in deze wet:
 - a. Voor de stichting wordt een wettelijke grondslag gegeven voor een Raad van Toezicht;
 - b. Wanneer bestuurders en toezichthouders een tegenstrijdig belang hebben, mogen zij niet deelnemen aan de besluitvorming;
 - c. De statuten moeten een regeling bevatten voor ontstentenis (o.a. overlijden, ontslag) of belet (o.a. ziekte) van bestuurders en toezichthouders;
- In de huidige wetgeving is de mogelijkheid van een samenwerkingsschool opgenomen². Een samenwerkingsschool is een school waarin zowel openbaar onderwijs als bijzonder onderwijs worden aangeboden.

¹ Artikel 17 van de Wet op het primair onderwijs (WPO) en artikel 3.17 lid 4 van de Wet voortgezet onderwijs (WVO).

² Artikel 17d van de WPO en de artikelen 3.22 tot en met 3.26 WVO.

De mogelijkheid van een samenwerkingschool staat niet in de huidige statuten van Delta-onderwijs. Om het in stand houden van een samenwerkingschool voor Delta-onderwijs mogelijk te maken, moet een statutaire basis aanwezig zijn. Met de wijziging van de statuten wordt deze basis gecreëerd.

Aan een samenwerkingschool dient een identiteitscommissie te worden verbonden die eveneens in de statuten dient te zijn opgenomen. Deze commissie is in de gewijzigde statuten opgenomen in artikel 4 lid 5.

Een samenwerkingschool is slechts bij uitzondering mogelijk, namelijk:

- a. indien met de totstandkoming van de samenwerkingschool de continuïteit van het openbaar of bijzonder onderwijs gehandhaafd kan blijven en opheffing van een van de betreffende scholen kan worden voorkomen; en
- b. de betrokken scholen ten minste zes schooljaren (PO) zijn bekostigd of alle leerjaren omvatten (VO).

Samengevat: een samenwerkingschool is pas aan de orde indien een openbare of bijzondere school dreigt te moeten sluiten. De 'samenwerkingschool' kan dan een 'reddingsboei' zijn om zowel openbaar als bijzonder onderwijs aan te kunnen blijven bieden. Het fenomeen 'samenwerkingschool' is in die zin dus een kans, geen bedreiging.

De constructie en besluitvorming met betrekking tot een samenwerkingschool is met de nodige wettelijke waarborgen omgeven.

Een beslissing om tot een samenwerkingschool te komen is in principe een keuze van Delta-onderwijs. Overdracht en fusie van een samenwerkingschool zijn alleen mogelijk na instemming van de gemeenteraad³.

Opheffing van de samenwerkingschool is onder de algemene wettelijk regeling van opheffing van een openbare school gebracht en daarbij heeft de gemeenteraad dus een rol⁴. Indien Delta-onderwijs besluit tot opheffing van een samenwerkingschool dient dit uiterlijk op 1 augustus van het schooljaar voorafgaand aan de beoogde datum van opheffing medegedeeld te worden aan de gemeenteraad. Indien de gemeenteraad voor 1 februari daaropvolgend besluit dat hij de school in stand wenst te houden, wordt deze niet opgeheven, maar wordt de instandhouding daarvan overgedragen aan de gemeente. Alvorens Delta-onderwijs tot een besluit van opheffing van een samenwerkingschool komt, zal dit in de onderzoeksfase van dat besluit tijdig worden gedeeld met de wethouder van onderwijs.

- In de voorbije periode hebben de beginselen van 'good governance' zich verder ontwikkeld, ook in de onderwijssector. Dat heeft een aantal keren geresulteerd in aangepaste Codes voor Goed Bestuur vanuit de landelijke koepels VO-Raad en PO-Raad. De statuten van Delta-onderwijs dateren van 2009 en hebben niet op deze ontwikkelingen 'meebewogen'. Sinds november 2020 geldt er voor het primair onderwijs een nieuwe Code Goed Bestuur PO. Deze Code heeft nog een beperkt aantal verplichtende ofwel 'pas toe bepalingen'. Met de voorgenomen statutenwijziging is de inhoud weer actueel in relatie tot voornoemde recente Code en is de zittingstermijn van de toezichthouders ook conform Code (maximaal 8 i.p.v. 9 jaar in de huidige statuten). Delta heeft een praktijkschool die onder de VO-sector valt maar heeft in het verleden gekozen voor de toepassing van de Code Goed Bestuur PO en niet voor de Code voor het VO. De strekking van beide Codes verschilt niet. Bovendien streven PO- en VO-Raad voor de toekomst naar de totstandkoming van één code voor het funderend onderwijs.
- Een aantal statutaire bepalingen komt in zijn algemeenheid niet (meer) overeen met de huidige besturingsfilosofie en de wijze waarop die bij Delta worden geïmplementeerd. In de huidige (feitelijke) organisatie is er een duidelijke scheiding tussen toezicht (Raad van Toezicht), bestuur (College van Bestuur) en uitvoering (schooldirecteuren) met duidelijke omlijning van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. In de huidige statuten zijn bestuur en uitvoering nog met elkaar verweven (bijvoorbeeld omdat de bestuurder de titel van algemeen directeur voert). Dat betekent dat de in de huidige statuten opgenomen structuur niet meer past bij de binnen de structuur lopende processen en bij de cultuur van de organisatie.

³ Artikel 17d lid 13 WPO.

⁴ Artikel 148 WPO. Zie artikel 17 d leden 12 en 13 WPO.

- In lijn met maatschappelijke ontwikkelingen wil Delta-onderwijs ruimte bieden aan scholen voor algemeen-bijzonder onderwijs binnen de organisatie van Delta-onderwijs. De statuten dienen daarom een statutaire basis te gaan bieden voor scholen van deze grondslag/signatuur. Dat leidt tot aanpassing van een aantal statutaire bepalingen, m.n. de artikelen 2 tot en met 4 en 17.

De statutaire basis voor scholen voor algemeen-bijzonder onderwijs biedt de mogelijkheid om scholen van deze signatuur over te dragen aan Delta-onderwijs. De keuze voor wijziging van de huidige denominatie van een Delta-school, moet op schoolniveau worden gemaakt (medezeggenschap, ouderaadpleging) en is aan regels gebonden.

Het 'van kleur laten verschieten' van een openbare basisschool naar een bijzondere basisschool is gelijk te schakelen met een opheffing van een openbare basisschool. Daar gelden wettelijke bepalingen voor⁵. Indien Delta-onderwijs besluit tot opheffing van een openbare school dient dit uiterlijk op 1 augustus van het schooljaar voorafgaand aan de beoogde datum van opheffing medegedeeld te worden aan de gemeenteraad. Indien de gemeenteraad voor 1 februari daaropvolgend besluit dat hij de school in stand wenst te houden, wordt deze niet opgeheven, maar wordt de instandhouding daarvan terug overgedragen aan de gemeente. Alvorens Delta-onderwijs tot een besluit van opheffing of 'van kleur verschieten' van een openbare school komt, zal dit in de onderzoeksfase van dat besluit tijdig worden gedeeld met de wethouder van onderwijs.

Ter aanvulling:

- Bij het redigeren van de gewijzigde statuten is er voor gekozen om in beginsel alleen datgene in de statuten op te nemen dat wettelijk is voorgeschreven.

Dat betekent dat onderwerpen die op een lager regelniveau geregeld kunnen worden (bijvoorbeeld in het bestuursreglement of het Reglement van de Raad van Toezicht) uit de statuten blijven. Zo is bijvoorbeeld de procedure van voordracht voor een lid van de Raad van Toezicht door de gemeenteraad van Oosterhout uit de statuten gehaald maar wordt die procedure wel opgenomen in het Reglement van de Raad van Toezicht. Dit hebben we in een overleg met de wethouder afgesproken. Materieel verandert er in dat opzicht dus niets, alleen de plek waar de procedure is vastgelegd is een andere. Uiteraard is het altijd mogelijk om nadere bestuurlijke afspraken te maken met elkaar.

Bovendien worden onderwerpen die elders reeds bij wet zijn geregeld, niet zelf nog een keer in de statuten opgenomen. Bijvoorbeeld de besluitvorming rond de opheffing van een openbare school.

Bijkomend argument is de keuze om flexibiliteit in de organisatie te houden en niet genoodzaakt te zijn om voor elke aanpassing in wetgeving en/of organisatie de statuten te wijzigen. Een statutenwijziging vraagt een uitgebreide procedure die tijd en energie vraagt en daarnaast kosten met zich meebrengt die voorkomen kunnen worden.

- Delta-onderwijs beschikt over de ANBI-status (algemeen nut beogende instelling) en dan moeten de statuten aan een aantal (fiscale) voorwaarden voldoen. Sinds 2009 is de ANBI-regelgeving verschillende keren gewijzigd/aangescherpt en dat betekent ook aanpassing van onderdelen van de statuten. Deze zijn op advies van de notaris doorgevoerd.
- Delta houdt naast openbaar ook katholiek onderwijs in stand. Dat betekent dat de statutenwijziging tevens de goedkeuring behoeft van de Nederlands Katholieke Schoolraad (NKSRR). De NKSRR heeft informeel de statutenwijziging positief beoordeeld. De formele goedkeuring is/wordt ingediend op basis van bijgaande statutenwijziging.

Extern toezichthouder

De gemeenteraad is op basis van de wettelijke bepalingen met betrekking tot het samenwerkingsbestuur, extern toezichthouder van Delta-onderwijs⁶.

Wettelijk heeft de gemeenteraad de volgende bevoegdheden:

- Toezicht op het bestuur van Delta-onderwijs voor zover het openbaar onderwijs betreft;
- De begroting en jaarrekening van Delta-onderwijs wordt vastgesteld door het bestuur van Delta-onderwijs na overleg met de gemeenteraad;
- Bij ontbinding van de stichting is er een overheersende invloed van de overheid in het bestuur van Delta-onderwijs voor zover het openbaar onderwijs betreft;

⁵ Zie artikel 148 WPO.

⁶ Artikel 17 WPO en artikel 3.17 lid 4 WVO.

- Voorafgaande instemming van de gemeenteraad op een door Delta-onderwijs voorgenomen statutenwijziging;
- Delta-onderwijs brengt jaarlijks aan de gemeenteraad verslag uit over de werkzaamheden, waarbij in ieder geval aandacht wordt geschonken aan de wezenskenmerken van het openbaar onderwijs;
- In geval van ernstige taakverwaarlozing door het bestuur van Delta-onderwijs of functioneren in strijd met de wet, voor zover het openbaar onderwijs betreft, neemt de gemeenteraad de maatregelen die hij nodig acht om de continuïteit van het onderwijsproces te waarborgen voor zover het openbaar onderwijs betreft.

Deze bevoegdheden en relatie met Delta-onderwijs wijzigen door de voorgenomen statutenwijziging niet.

In de totstandkoming van de samenstelling van de Raad van Toezicht van Delta-onderwijs is een wijziging aangebracht met betrekking tot de invulling van de voordracht vanuit de gemeente.

De leden van de Raad van Toezicht worden benoemd door de Raad van Toezicht⁷.

In de gewijzigde statuten wordt de gemeenteraad van Oosterhout in de gelegenheid gesteld een voordracht te doen voor één lid van de Raad van Toezicht⁸.

In de huidige statuten is opgenomen dat het College van Burgemeester en Wethouders van Oosterhout de mogelijkheid heeft om uit een door de Raad van Toezicht opgestelde pré-voordracht een kandidaat aan de Raad van Toezicht voor te dragen.

Met de voorgenomen wijziging is de bevoegdheid van de voordracht dus neergelegd bij de gemeenteraad. De aangepaste statutaire bepaling beperkt zich bovendien tot het recht van voordracht. De procedure c.q. afspraken hoe tot die voordracht te komen, is er uit gehaald. Dit kan in overleg tussen gemeente en Delta worden bepaald met inachtneming van de wettelijke voorschriften (o.a. vooraf openbaar gemaakt profiel van de gezochte toezichthouder).

Om misverstanden te voorkomen: het op basis van de gemeentelijke voordracht benoemde lid van de Raad van Toezicht heeft niet de taak om namens de gemeente (spreekwoordelijk) 'op de winkel te passen' als het gaat om het openbaar onderwijs. Ter verheldering:

- De Raad van Toezicht is de interne toezichthouders die op basis van beginselen van governance en het (wettelijk bepaalde) belang van de rechtspersoon⁹ toezicht houdt.
- De gemeenteraad is een zelfstandige bij wet aangewezen externe toezichthouder met betrekking tot het openbaar onderwijs.

De rol van de gemeenteraad als externe toezichthouder kan dus niet worden gekoppeld aan een lid van de Raad van Toezicht (zijnde intern toezichthouder) die is benoemd op voordracht van de gemeenteraad. Dat zou ook in strijd zijn met de wettelijke onafhankelijke rol van een toezichthouder¹⁰.

Vanzelfsprekend zal het lid van de Raad van Toezicht dat door de gemeenteraad wordt voorgedragen bij voorkeur worden geselecteerd op de 'expertise openbaar onderwijs'. Dat hangt uiteraard mede af van de complete samenstelling van de Raad van Toezicht waarin complementariteit van discipline, kennis en vaardigheden wordt nagestreefd. De 'expertise openbaar onderwijs' zal als zodanig worden meegenomen in de desbetreffende profielschets.

Rol gemeente

De voorgenomen statutenwijziging heeft volgens Delta-onderwijs op zichzelf geen wijziging in de formele en feitelijke toezichthoudende rol van de gemeenteraad ten opzicht van Delta-onderwijs tot gevolg. Uiteraard kan de feitelijke invulling altijd onderwerp van gesprek zijn.

⁷ Artikel 10 lid 4 statutenwijziging.

⁸ Artikel 10 lid 5 van de gewijzigde statuten.

⁹ Artikel 2:292a lid 2 Burgerlijk Wetboek:

"De raad van commissarissen heeft tot taak toezicht te houden op het beleid van het bestuur en de algemene gang van zaken in de stichting en de met haar verbonden onderneming of organisatie. Hij staat het bestuur met raad terzijde. Bij de vervulling van hun taak richten de commissarissen zich naar het belang van de stichting en de met haar verbonden onderneming of organisatie."

¹⁰ Artikel 17c lid 2 eerste volzin van de WPO en artikel 3.3. lid 3 van de WVO 2020:

"De taken en bevoegdheden van de interne toezichthouder of het interne toezichthoudend orgaan zijn zodanig dat hij een deugdelijk en onafhankelijk intern toezicht kan uitoefenen"

Advies VOO

De Vereniging Openbaar Onderwijs (VOO) heeft op 3 maart jl. een advies uitgebracht aan uw gemeente. In dat advies wordt op twee punten aangegeven dat er strijdigheid zou zijn met de wet. Wij hebben daar op 29 maart jl. via onze juridisch adviseur op gereageerd. Bijgaand treft u de desbetreffende e-mail als bijlage 1 bij deze brief aan.

Informatiebijeenkomst

Als College van Bestuur van Delta-onderwijs hebben wij op 13 juni a.s. een informatieve bijeenkomst met de leden van de gemeenteraad. De voorgenomen statutenwijziging staat dan o.a. als onderwerp op de agenda. Wij zijn uiteraard graag bereid eventuele vragen van uw kant te beantwoorden.

Formeel verzoek

Hierbij verzoeken wij u (conform artikel 17 van de Wet op het primair onderwijs en artikel 3.17 lid 4 van de Wet voortgezet onderwijs) om Delta-onderwijs instemming te verlenen tot wijziging van haar statuten conform bijgaand voorstel.

U treft bijgaand aan:

- De huidige statuten van Delta-onderwijs d.d. 24 juni 2009 (bijlage 2);
- De tekst van de voorgenomen statutenwijziging in de vorm van een notariële conceptakte (akkoord bevonden door de notaris) (bijlage 3);
- De bij het wijzigingsvoorstel behorende Nota van Wijziging waarin een toelichting op de wijzigingen is opgenomen (bijlage 4).

Wij vernemen graag spoedig van u.

Hoogachtend;
Namens Delta-onderwijs,



Drs. C.A.W. Brans MEM,
voorzitter College van Bestuur

Bijlagen:

1. E-mail 29 maart 2023 van onze jurist als reactie op het advies van de Vereniging Openbaar Onderwijs (VOO) d.d. 3 maart 2023 (geanonimiseerd);
2. De huidige statuten van Delta-onderwijs d.d. 24 juni 2009;
3. De notariële conceptakte van de voorgenomen statutenwijziging;
4. De bij het wijzigingsvoorstel behorende Nota van Wijziging waarin een toelichting op de wijzigingen is opgenomen.